

重要論文導讀 ③

# 環境影響評估與開發許可之關聯

## — 環評法制二十年的廿項法治課題之一 —

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 243 期，頁 192~210	
作者	李建良教授	
關鍵詞	環境影響評估、正當程序、開發行為、許可、目的事業主管機關	
摘要	<p>1.環評法所稱之開發許可，非以法規中使用「開發許可」一詞者為限，其重點在於「未經同意，不得為之」的規範意旨與管控機制。</p> <p>2.環評法係以開發行為作為管制的標的，是否出自特定行業或營利事業則非所問。</p> <p>3.環評法第 7 條第 1 項與第 14 條第 1 項之規範對象為個別之開發案，與政策方案與行政計畫應予區辨。</p>	
重點整理	本案爭點	環評法之「開發許可」的法律意涵
	解評	<p>一、雙主管機關的構造與要素</p> <p>依環境影響評估法（下稱環評法）第 7 條第 1 項及第 14 條第 1 項規範意旨，可排列組合成三種對應關係：</p> <p>(一)開發單位：申請許可、檢具環說書。</p> <p>(二)目的事業主管機關：受理許可申請、收受環說書、轉送審查、為開發行為之許可。</p> <p>(三)環評主管機關：審查環說書或認可評估書。</p> <p>顯示目的事業主管機關與環評主管機關「雙主管」機關構造，賦予目的事業主管機關以外之環評主管機關就開發行為審查認定應否開發之准駁實權。</p> <p>二、開發許可的基本觀念與法制用語</p> <p>環評法所稱之「開發許可」，係開發行為之許可的總稱，非以法規中使用「開發許可」一詞者為限，理由如下：</p> <p>(一)從條文的文義以觀</p> <p>「開發許可」僅出現一次，立法者所稱之「許可」，應非形式意義之「開發許可」。</p> <p>(二)從時間的向度以言</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>環評法於 83 年 12 月 30 日制定公布，專業法規中使用「開發許可」一詞者，多在環評法制定之後。</p> <p>(三)從規範的目的以論 環評法旨在預防及減輕「開發行為」對環境造成不良影響。環評審查的範圍若以形式意義「開發許可」概念做為區隔準據，將大幅限縮環評法的規範功能，漏失對環境有重大影響之虞開發行為的法律控制。</p> <p>三、開發許可的制度概念與法規特徵</p> <p>(一)許可之概念 開發行為之許可，重點不在法規使用「許可」一詞，而在於「未經同意，不得為之」的規範意旨與管控機制。</p> <p>(二)許可與特許 環評法係以既有及未來專業法律的許可制度為基礎，在目的事業主管機關作成許可決定之前，增設一套評估、篩選機制。 開發行未若未通過環評審查者，不論是特許或一般許可，均不得為之；反之，開發行為通過環評審查，目的事業主管機關是否許可，有無裁量權限，則回歸專業法律之解釋適用。 附此指出者，環評法制之「審查結論」機制(通過環評審查或認定不應開發)，性質上亦屬一種「獨立」的行政程序與特殊之「許可」制(習稱「否決」制)。</p> <p>(三)開發與許可 環評旨在預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，應實施環評者，為對環境有不良影響之虞的開發行為，足見環評法係以開發「行為」作為管制的標的，開發行為是否出自特定行業或營利事業，則非所問。</p> <p>四、專業法律所訂許可與環評之關聯</p> <p>(一)專業法律有關環評規定舉隅</p> <p>1.工廠設立登記與營運</p> <p>(1)工廠管理輔導法的前身是工廠設立登記原則，基本上是建立「登記」制度，性質上較接近「事前報備」，而非嚴格意義之事前</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>許可制。</p> <p>(2)規範對象有「無須許可，但須經登記之工廠」、「須先許可，再須經登記之工廠」，此二情形與環評之關係，工廠管理輔導法分別規定：環說書或環評書未經環保主管機關核准者，不得辦理登記或變更登記；環說書或環評書未經環保主管機關核准者，不得取得設立許可或變更設立許可。準此，不問是否須經許可，均應先經環評通過後，始得發給工廠設立登記或變更登記。</p> <p>2.公路及停車場之興建</p> <p>(1)公路法針對興建公路及其附屬停車場所設之許可制度，分成「籌設許可」與「施工許可」兩個階段。</p> <p>(2)與環評之關係：公路法第 17 條第 2 項明定，公路及其附屬停車場之施工或開發，須先通過環評，公路主管機關始得核發施工許可。至於籌設許可（核准）之作成，則無須先通過環評，但公路經營業於籌設階段不得為任何施工或開發行為。</p> <p>3.殯葬設施之設置經營</p> <p>殯葬設施之設置、擴充、增建、改建與環評之關係，殯葬管理條例並無明文，揆諸第 7 條但書之意旨，寓有須先經環評後始得核准之規範預設。</p> <p>(二)行政計畫與開發許可之區辨</p> <p>環評法之規範對象為個別之開發案，與上游的政策方案與行政計畫，包含國土規劃、區域暨都市計畫等法制，應予區辨。</p> <p>1.例一：水土保持計畫</p> <p>(1)水土保持法第 12 條針對四種開發行為建立專有之「水土保持義務」，指水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定。水土保持計畫未經主管機關核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。亦即：水土保持主管機關核定開發行為之水土保持計畫→各目的事業主管機關核發開發行為之許可。</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>(2)水土保持法第 12 條第 2 項明定：「如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核」，可知環評審查通過為水土保持主管機關核定水土保持計畫之前提要件，有環評法第 14 條規定之適用。</p> <p>(3)與「水土保持計畫」之核定應加區辨者，為水土保持法第 12 條第 3 項所定之「水土保持規劃書」之審核。其係區域計畫主管機關針對開發行為所需用地之審核，性質屬行政計畫之一種，而非針對個別開發行為所為之審核及許可，在時間順序上，先於水土保持計畫之核定及各該開發或利用之許可，與環評審查程序為平行關係，得與環評平行審查，當然亦得先後為之。</p> <p>2.例二：土石採取專區</p> <p>(1)土石採取專區為基幹的採石許可制，其程序步驟及運作機制，大別為二：劃設土石採取專區→公告受理申請土石採取許可。後者是個別採石申請案之許可；前者則是通案性的土地規劃，屬於行政計畫之性質，此所以專區之劃設必須完成水土保持審核及非都市土地分區與用地標定之變更或都市計畫變更等程序。</p> <p>(2)至於依法進行環評部分，則是法律的特別規定，將原本應於申請開發許可時始實施之環評，提前至劃設土石採取專區之階段。</p> <p>五、附論：土地使用開發許可的意涵</p> <p>(一)環評法所謂「開發許可」，係指特定開發行為之事前許可，觀察重點在於專業法律對「特定行為」的管制，例如：設施之興建，從而所謂「許可」者，係就特定具體之開發計畫或行為「本身」所為之審核准駁決定，與就開發行為所在之區域或土地所為整體性考量或規劃，非可混為一談。</p> <p>(二)在程序構造及實施順序上，行政計畫與環評審查係平行關係，二者可同時為之，亦可先後為之，通常行政計劃先於環評程序；相對而言，</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>環評審查與開發許可，則是先後且條件關係，環評審查在前，許可核發在後，無環評、無許可、無開發。</p> <p>(三)區域計畫法與都市計畫法堪稱為國土行政計畫的基本法，據此二法所為之「土地使用開發許可」，究其性質，屬行政計畫層次之土地分區設定、管制或變更，不同於環評法所稱目的事業主管機關核發開發行為之許可。</p> <p>1.區域計畫法之土地開發許可</p> <p>(1)各該區域計畫擬定機關所為之「開發許可」，乃區域計畫完成通盤檢討公告實施後之「分區變更」，而非目的事業主管機關就特定之開發行為所為之許可，其審酌重點在於依開發計畫所申請之分區變更對區域計畫整體國土規劃及利用之影響，非限於系爭開發案對所在地及鄰近區域之影響。</p> <p>(2)區域計畫擬定機關依區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項所為之「開發許可」，並非環評法所稱之開發許可，自無環評法第 14 條規定之適用，此所以非都市土地使用管制規則第 17 條第 2 項規定，申請土地開發者依法需辦理環評者，得與區域計畫擬定主管機關之審查作業，採併行方式辦理。</p> <p>2.都市計畫法之土地開發許可</p> <p>(1)現行都市計畫法制上，表象存有人民得向臺北市政府「申請」作成「土地開發許可」之制度與程序。</p> <p>(2)此所謂之「土地開發許可」，係都市計畫法第 32 條所定「土地使用分區管制」制度之一環。所謂「許可」者，係涉及住宅、商業、工業等使用分區之變更或各該分區內之管制項目，與目的事業主管機關就特定之開發行為所為之許可無涉，不適用環評法第 14 條之規定。如同區域計畫分區變更，都市土地使用分區之變更或管制內容之調整，得先於環評審查，亦得與開發行為之環評程序併行為之。</p> <p>六、結語：環評法之開發許可的意涵</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>(一)環評法的主軸規範為第7條第1項與第14條第1項，依規範意旨可排列組合為：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1.開發單位：申請許可、檢具環說書。</li><li>2.目的事業主管機關：受理許可申請、收受環說書、轉送審查、為開發行為之許可。</li><li>3.主管機關：審查環說書或認可評估書。</li></ol> <p>目的事業主管機關於環評法的對應概念是「開發行為之許可」，「許可」屬於一種行政作用的概念，必出自專業法律，從而「許可」概念及法制構成「開發行為」與「目的事業主管機關」的樞紐概念。</p> <p>(二)環評法所稱之開發許可，係開發行為之許可的總稱，非以法規中使用「開發許可」一詞者為限；反之，法規中有關「開發許可」之規定，未必是環評法所稱之開發許可。</p> <p>(三)開發行為之許可，重點不在法規使用「許可」一詞，而在於「未經同意，不得為之」的規範意旨與管控機制。</p> <p>(四)環評法係以開發「行為」作為管制的標的，行為是否出自特定行業或營利事業，則非所問。所謂「開發許可」，係指開發行為之事前許可，觀察重點在於專業法律對「特定行為」的管制，例如：設施之興建，而非專業法律是否透過許可制度建立特定的行業之類型。</p> <p>(五)開發行為從構想形式、政策決定、方案規劃，到場址選定、用地取得，乃至營運方式與開發規模的確定，從抽象而具體，依次遞進，開發行為對環境衝擊的評估法制容有差異，環評法第7條第1項與第14條第1項之規範對象為個別之開發案，與上游的政策方案與行政計畫，包含國土規劃、區域暨都市計畫等法制，應予區辨。</p> <p>(六)區域計畫及都市計畫法制實務上，設有「土地使用開發許可」之制度與程序，核其規範內涵，係土地分區變更或土地使用分區管制之計畫行為，非環評法所稱由目的事業主管機關所為開發行為之許可。</p>
-------------	-----------	---

## 【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<b>考題趨勢</b>	何謂環評法第 14 條第 1 項所稱目的事業主管機關所為開發行為之許可
<b>延伸閱讀</b>	一、李建良，〈環境行政程序的法制與實務以「環境影響評估法」為中心〉，《月旦法學雜誌》，第 104 期，頁 45-67。 二、傅玲靜，〈多階段行政程序—環境影響評估程序與開發許可程序之關係〉，《月旦法學教室》，第 66 期，頁 24-25。 ※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 <a href="http://www.lawdata.com.tw">www.lawdata.com.tw</a> 立即在線搜尋！



【高點法律專班】

版權所有，重製必究！